

Provocări ale gestionării serviciilor publice locale prin parteneriat public-privat

Challenges of local public services management through public-private partnership

Violeta TINCU,
doctor în științe administrative, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Under the legislation currently in force in the Republic of Moldova, public administration shall not bear the exclusive "burden" of organizing and managing public services on its own. Such a responsibility could be delegated to subjects outside the system of public administration. Scholars in the field call it an "indirect or delegated management" of public services. Public-private partnership is a new manner of delegating public services management. International experience has proven that such a partnership can be beneficial for public administration, contributing to improvements in public services quality. The reason is obvious: the private sector is competitive and client/user-oriented. However, the public-private partnership, which are not sufficiently operated in the legislation in force, also involves serious risks for the public partners.

Keywords: *public administration, public services, private sector, public-private partnership, legal framework, risks, direct management, delegated management*

REZUMAT

Cadrul normativ în vigoare în Republica Moldova nu stipulează expres că administrația publică trebuie să poarte „povara” exclusivă a înființării și gestionării serviciilor publice. Această responsabilitate poate fi delegată unor subiecți din afara sistemului administrației publice. Specialiștii în domeniu numesc această situație „gestiune indirectă sau delegată” a serviciilor publice. O modalitate nouă de gestionare delegată a serviciilor publice este parteneriatul public-privat. Practica internațională a demonstrat că un astfel de parteneriat poate fi benefic pentru administrația publică, contribuind la creșterea calității serviciilor publice. Motivul este unul evident: sectorul privat este competitiv și focusat pe client/utilizator. Totuși parteneriatul public-privat implică și riscuri serioase pentru administrația publică, care nu sunt gestionate în măsură suficientă de legislația în vigoare.

Cuvinte-cheie: *administrație publică, servicii publice, sector privat, parteneriat public-privat, cadru normativ, riscuri, gestiune directă, gestiune delegată.*

Prestarea serviciilor publice prin intermediul structurilor private a fost mereu considerată ca fiind o alternativă a gestiunii directe. Implicarea sectorului privat,

care dispune întotdeauna de resurse și le operează în baza principiilor de eficiență și promptitudine, este percepută în prezent ca fiind o modalitate de îmbunătățire a ser-

viciilor publice, principalul argument invocat fiind că sectorul public este degrevat de responsabilitatea de a investi resurse.

Însăși ideea unei astfel de implicări nu este una nouă. Astfel, odată cu dezvoltarea societății, a apărut necesitatea de a înființa servicii publice noi sau de a le moderniza pe cele existente. Neavând întotdeauna resursele necesare pentru a satisface aceste necesități, sectorul public a găsit soluția de a delega gestiunea unor servicii publice agenților privați. În acest sens, se pornește de la premisa că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei financiare, promptitudinii și competitivității.

Această implicare a sectorului privat și reprezintă esența gestiunii delegate a serviciilor publice, care, conform cadrului normativ în vigoare în Republica Moldova, poate lua forma concesiunii sau a parteneriatului public-privat.

Conceptul de parteneriat public-privat exprimă o modalitate de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și dezvoltarea locală. Deci problemele majore de interes comunitar pot fi abordate eficient în cadrul creat de parteneriatul public-privat [1, p. 39].

Parteneriatul public-privat la nivel local, după modelul pe care îl întâlnim în prezent, apare la începutul anilor 80 ai sec. al XX-lea în Europa occidentală și SUA, sub forma cooperării autorităților publice și sectorul privat pentru implementarea unor proiecte de reabilitare a zonelor industriale aflate în declin [3, p. 131].

Astfel, deși nou pentru Republica Moldova, parteneriatul public-privat are deja o anumită pondere pe arena internațională. Mai mult decât atât, „autoritățile publice ale statelor-membre ale Uniunii Europene de multe ori au recurs la parteneriatul

public-privat pentru a realiza proiecte de infrastructură, în special, în sectoare cum ar fi transporturile, sănătatea publică, educația etc. La nivel european, este recunoscut faptul că recurgerea la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la dezvoltarea rețelelor transeuropene de transport, care au rămas mult în urma programului, în principal, din cauza lipsei de finanțare adecvată” [1, p. 39].

În literatura de specialitate sunt studiate deseori avantajele parteneriatului public-privat, fiind identificate următoarele [3, p. 139]:

a) posibilitatea optimizării calității serviciilor publice, prin obligarea partenerilor privați de a veni cu soluții noi la prețuri scăzute;

b) degrevarea bugetelor publice de unele cheltuieli induse de asigurarea unor servicii, prin transferul acestora către zona privată, unde există soluții inovatoare;

c) compensarea lipsei de strategie și inovație specifică sectorului public;

d) crearea unor oportunități de afaceri pentru sectorul privat, mai ales în perioada de criză economică.

Pentru Republica Moldova, parteneriatul public-privat reprezintă o modalitate relativ nouă a gestiunii delegate a serviciilor publice. Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia este Legea nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Legea respectivă definește parteneriatul public-privat ca fiind un „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile” (art. 1). Partener public în acest sens poate fi orice autoritate a administrației publice centrale sau locale, iar partener privat – o întreprindere (firmă), deci o organizație al cărei scop principal este obținerea de profit.

Totodată, legea stipulează că „obiect al

parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege” (art. 17, al. (2)).

În Republica Moldova, legea conține prevederi clare cu privire la procedura inițierii parteneriatului public-privat, încheierea și desfacerea acestuia, responsabilitățile administrației publice de diferit nivel etc. Aceste prevederi sunt stipulate clar și detaliat în lege. Ne vom opri însă la acele prevederi, care pot genera anumite semne de întrebare sau chiar pot prezenta factori de risc pentru administrația publică.

Dat fiind faptul că în cazul parteneriatului legea prevede că serviciile publice sau unele obiecte apartenente acestora să fie transmise partenerului privat pe o perioadă relativ lungă de timp, e evident că există *riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea lor sub orice altă formă*. Firea omului e de așa natură încât acesta se atârăna cel mai gospodărește față de acele bunuri, pe care le consideră ale sale. Deci riscul ca statul să piardă dreptul de proprietate există. Din acest motiv, legislația încearcă să gestioneze acest risc.

Astfel, potrivit art. 34 al. (3) al Legii nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu are dreptul să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat...” Prevederea în sine este una binevenită, însă ultimele cuvinte ridică serioase semne de întrebare: „... fără acordul partenerului public”.

Deci „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat, *fără acordul partenerului public*”. Întrebarea logică care apare în acest sens este: „Ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect cu acordul partenerului public?” [6, p. 20]. Din prevederile legii, așa se creează impresia. Iar acesta poate duce

la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce, de obicei, este în detrimentul interesului general.

Un alt aspect care necesită clarificare este că pot exista *impacturi financiare negative considerabile* în cazul parteneriatelor care trebuie dizolvate [5, p. 21]. Deci există *riscul ca un parteneriat eșuat să atragă cheltuieli neprevăzute* și, după cum demonstrează experiența internațională, *foarte ridicate*. Acest risc necesită, evident, o gestiune corespunzătoare, în primul rând, prin adoptarea unui cadru normativ adecvat.

Potrivit Legii Republicii Moldova nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat, „în cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, *inclusiv recuperarea venitului ratat*. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează *de la bugetul partenerului public*.” Aceasta înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.

Evident că orice parte vătămată are dreptul la compensarea prejudiciilor. Sintagma care ne pune în gardă este „a profitului *ratat*”. În general, formulele de calcul ale profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor (școli, spitale, drumuri etc.), ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit. Considerăm că o astfel de prevedere necesită sau clarificări ulterioare în legislație, sau, în general, excludere, pentru ca interesul operatorului privat să nu vină în contradicție cu interesele generale ale societății.

De asemenea, autorul Victor Mocanu menționează și alte principale *riscuri* pe

care le subsumează proiectele de parteneriat public-privat, și anume: „*Favorizarea intereselor unor grupuri restrânse, marginalizarea unor grupuri de cetățeni și accentuarea inegalităților din structura socială*” [5, p. 19].

Nu în ultimul rând, există și un „posibil transfer de riscuri de la sectorul privat la cel public, adică *riscul de faliment*” [5, p. 21].

Pe lângă riscuri, pe care le-am studiat în cele de mai sus, e nevoie să atragem atenția și asupra unor dezavantaje pe care le prezintă parteneriatul public-privat pentru partenerul public. În literatura de specialitate sunt evidențiate, astfel, următoarele dezavantaje [3, p. 140]:

- proiectele de parteneriat public-privat preferă aspectul economic al proiectului față de cel social, ecologic sau alte aspecte;

- experiența insuficientă a partenerului public, care favorizează companiile private, și care, la rândul lor, își pot negocia condiții mai bune;

- ca și consecință a caracterului pe termen lung al acestor proiecte, cresc cheltuielile de mandatare și apare datoria ascunsă [3, p. 140]. Această datorie va fi una de durată și va împovăra semnificativ generațiile viitoare.

O altă dificultate reiese din faptul că administrația publică delege serviciul public pe o perioadă îndelungată, nemaiavând puterea de decizie și exercitând un control mult mai restrâns asupra serviciului public.

Mai mult decât atât, parteneriatul public-privat este unul de succes în statele în care există economie funcțională, justiție independentă și, obligatoriu, etică în afaceri. În caz contrar, el generează situații nedorite de genul celor studiate mai sus. Pentru ca în Republica Moldova acest parteneriat să fie și el unul de succes la fel ca în unele state occidentale, este nevoie ca și mediul economic și administrativ să fie similar – din punctul de vedere al stabilității,

disciplinei și eticii. În absența acestor condiții, manifestăm rezerve față de succesul inițiativelor de parteneriat public-privat pe termen lung.

Din experiența internațională, putem menționa că implicarea sectorului privat în gestiune – fie prin parteneriat, fie prin concesiune, fie, în genere, prin privatizarea totală a unor servicii publice – a întâmpinat anumite rezerve din partea partenerului public. Motivul ar fi următorul: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu public, din motivul că ele nu vor fi nicicând capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru el sectorului privat.

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale referitoare la transparență, care se referă atât la transparența ședințelor cât și a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată își asumă dreptul de operare sau de proprietate, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg.

Totodată, există temeri că implicarea operatorilor privați în gestiunea unor servicii în prezent monopolizate de stat în unele țări, cum ar fi asigurarea cu energie, serviciile poștale sau comunicațiile ar putea fi în detrimentul utilizatorului, dat fiind faptul că operatorii privați s-ar concentra pe sectoarele profitabile ale pieței și mai devreme sau mai târziu ar majora tarifele la servicii. Astfel, deși implicarea sectorului privat generează eficiență, încurajează investițiile, totuși aceste beneficii se realizează deseori prin creșterea tarifelor suportate de utilizatori.

Menționăm aici că în Republica Moldova cele mai frecvente parteneriate apar în următoarele domenii: transporturi, energetică, comunicații – deci domenii care sunt percepute ca profitabile. Mai puțin probabilă este apariția dorinței de a iniția

un astfel de parteneriat în domenii care sunt percepute ca fiind neprofitabile în statul nostru – de exemplu, într-un azil de bătrâni.

Până în prezent ne-am axat în prezentul articol asupra impactului pe care parteneriatul public-privat l-ar avea asupra partenerului public. Dar, evident, principalul impact care necesită a fi studiat este cel pe care parteneriatul îl va avea asupra cetățeanului-utilizator de servicii publice, dat fiind faptul că anume satisfacerea necesităților cetățenilor și este scopul suprem al administrației publice de orice nivel.

Autorul Tudor Deliu afirma în 2003: „As-tăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice lăsându-le altora producerea acestora” [2, p. 16].

Nu putem să nu ne punem întrebarea dacă această afirmație mai este valabilă acum, în 2016, după implicarea masivă a sectorului privat în diverse domenii ce țin de serviciile publice, care a avut ca consecință, și în primul rând, creșterea tarifelor.

Să nu uităm însă că chiar dacă serviciul public este delegat unui operator privat, cetățenii vor înainta mai curând proteste autorităților publice decât operatorului privat atunci când vor fi nemulțumiți.

Un argument în acest sens reiese și din recente evenimente din Republica Moldova, și anume: majorarea tarifelor la unele servicii publice, care a generat un val de nemulțumiri în rândul populației și o

critică continuă a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică referitor la unele decizii luate. Aceasta înseamnă că cetățenii percep autoritățile administrației publice ca fiind principalul responsabil de serviciile publice existente, dat fiind faptul că nemulțumirea s-a răsfrânt nu asupra operatorilor privați ce gestionează anumite servicii publice conform tarifelor la care au fost majorate, ci anume *asupra autorităților administrației publice*.

În concluzie, conform legislației în vigoare, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de specialitate acest lucru este numit gestiune indirectă sau delegată. O modalitate nouă de gestiune indirectă este parteneriatul public-privat. Practica internațională a demonstrat că parteneriatul public-privat prezintă anumite avantaje pentru administrația publică, contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor publice, date fiind condițiile de concurență și orientare spre client-utilizator. Totuși acest parteneriat implică și riscuri serioase pentru partenerul public, riscuri care sunt gestionate insuficient de cadrul normativ actual din Republica Moldova. În condițiile actualului cadru normativ, administrația publică riscă sau procese costisitoare și de durată, sau gajări și înstrăinări de bunuri publice în detrimentul cetățenilor. Principala preocupare a administrației publice însă a fost, este și va fi satisfacerea necesităților cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Atamusov R. Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 39-42.
2. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2003, nr.1, p.14-20.
3. Dezvoltarea regională. Suport de curs, publicat de Deutsche Gesellschaft für Interna-

tionale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Chișinău, 2014, 188 p.

4. Legea Republicii Moldova nr.179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166/605.

5. Mocanu V. Ghidul alesului local. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012, 104 p.

6. Tincu V. Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p.19-21.

Prezentat: 6 noiembrie 2016.

E-mail: tivioleta@mail.ru